

Groupe de travail
"Appui Institutionnel au Secteur Agricole"

La concertation en question :

Une proposition de synthèse de quelques expériences de terrain

Six processus de concertation nous ont été décrits par les assistants techniques qui les ont mis en œuvre au sein de leur projet. Ces témoignages révèlent une grande diversité qui résulte à la fois des spécificités des contextes nationaux dans lesquels ces projets s'inscrivent – du Mali à l'Afrique de l'Est en passant par le Vietnam et le Sénégal -, de l'histoire même des projets, de la conception et de l'objectif de la concertation mis en œuvre en leur sein. La présente synthèse se propose donc de mettre en valeur cette diversité d'expériences et d'en tirer quelques enseignements et questionnements. Sans volonté d'exhaustivité, l'analyse portera sur l'origine des problématiques de concertation, les modalités de prise en compte des acteurs qui sont concernés, le rôle tenu par les AT dans les processus, et les outils et méthodes utilisés. Enfin, ce tour d'horizon se terminera par quelques considérations sur les questions d'évaluation.

Mais avant de poursuivre l'exercice, il convient d'en préciser les limites. La description des processus de concertation est un exercice ardu : s'il est aisé de rappeler les objectifs d'un projet, la liste des acteurs a-priori concernés et les résultats attendus, il est beaucoup plus complexe de décrire le positionnement des acteurs dans les différentes étapes de ces processus, la manière dont les problématiques, les analyses et les activités se définissent progressivement. En outre, le caractère récent de certains projets limite la masse d'information disponible sur le déroulement des processus en cours en tant que tels. Ainsi, dans ces conditions, la conduite d'une synthèse sous forme d'une analyse comparée peut s'avérer délicate, les risques d'interprétation et de simplification étant nombreux¹. Néanmoins, il faut souligner l'intérêt d'un tel exercice qui permet d'apprécier les points de divergence et de convergence, de souligner les éléments de débats, voire de les provoquer. Cette synthèse peut donc, même modestement, contribuer à la discussion sur de nouvelles modalités de construction de l'action collective.

1. Définition des processus de concertation : Un mouvement vers l'action ou une construction collective d'une certaine vision de la réalité ?

Avant même d'aborder le cœur du propos, il est intéressant de ré-interroger brièvement le sens même que l'on peut donner au mot "concertation". Premier réflexe, le Larousse définit le mot "concerter" comme étant **"préparer une action en commun, s'entendre pour agir ensemble"**. Une autre définition issue des travaux de J.E.Beuret² met d'avantage l'accent sur les processus collectifs : **" La concertation est un processus de construction collective de questions, de visions, d'objectifs et de projets communs. Elle n'a pas obligatoirement pour finalité de prendre ou d'influencer une décision"**.

Ces deux définitions renvoient à deux logiques différentes. La première met l'accent sur les résultats à atteindre, et ce dans un pas de temps que l'on ressent intuitivement

¹ Nous appuyant sur la lecture des fiches qui nous ont été transmises, nous espérons que la présente synthèse n'a ni déformé, ni interprété démesurément les analyses des rédacteurs. Si tel était le cas, nous en serions les seuls responsables.

² La médiation au cœur de projets de coopération, fiches repères 1 et 2.

comme limité. Elle est en adéquation avec la logique projet. La seconde s'inscrit dans le plus long terme et dépasse le cadre limité d'un projet. Là, il est possible d'imaginer que les processus, même s'ils s'inscrivent toujours dans le cadre d'une problématique à résoudre, sont permanents, c'est à dire sans début ni fin.

Ces deux approches peuvent avoir des interactions négatives, notamment lorsqu'un résultat défini au départ est recherché à tout prix au détriment de la logique « processuelle » en cours. Mais, en même temps, ces deux visions ne sont pas toujours contradictoires ni toujours exclusives l'une de l'autre. Ainsi, il est possible de rechercher un résultat technique précis tout en s'appuyant sur un processus de concertation; à l'inverse, il est possible de s'inscrire dans un processus de long terme avec un objectif de développement institutionnel, tout en débouchant sur un ensemble d'actions et de résultats concrets n'ayant pas tous été précisés au début de l'intervention.

Globalement, les témoignages qui sont proposés montrent bien que la concertation s'inscrit toujours dans le cadre d'une problématique de nature technique et /ou "institutionnelle" autour de laquelle les acteurs potentiellement concernés doivent être identifiés (voir Tableau 1 : Présentation synthétique des projets). Il s'agit d'appuyer la mise en place d'un organisme public l'ICARD³ chargé de produire une information de qualité et disponible contribuant à la définition des politiques agricoles (MISPA⁴ / Vietnam), ou de re-légitimer des instances régionales de débats et de décisions entre les acteurs du secteur de l'élevage (MDE-DIRFEL⁵ / Sénégal), d'impulser des processus interprofessionnels pour résoudre des difficultés de fonctionnement des filières à l'échelle nationale (riz pour le FSROP⁶ / Ghana ; aviculture pour le PACEPA⁷ / Sénégal) ou à l'échelle régionale ; (aviculture pour le PAREAE⁸ / Afrique de l'Est). Il faut enfin noter un exemple de concertation lié à une problématique technico-économique centrale (la privatisation des services vétérinaires au Mali / PASPE⁹).

Dans tous les cas, les processus de concertation se réfèrent plutôt à la première définition, ce qui est logique puisque ils se situent tous dans un référentiel de projet...Mais certains d'entre eux, tels que le cas des MDE – DIRFEL au Sénégal ou peut-être le MISPA au Vietnam, pourraient se rapprocher, au moins dans l'esprit, de la seconde définition. Au fil de notre exploration des différents témoignages fournis, nous tenterons dans la mesure du possible de mettre en perspective les apports des deux définitions proposées et les liens qui peuvent exister entre elles.

³ ICARD Centre d'information pour l'agriculture et le développement rural au Vietnam.

⁴ MISPA Mobilisation de l'information au service des politiques agricoles au Vietnam

⁵ MDE maison des éleveurs, DIRFEL Directoire des femmes en élevage au Sénégal

⁶ Sécurité alimentaire et organisation des riziculteurs au Ghana

⁷ Projet d'appui à la concertation entre l'Etat et la profession agricole au Sénégal

⁸ Projet d'action régionale pour l'élevage en Afrique de l'Est

⁹ Projet d'appui au secteur privé au Mali

Tableau 1 : Présentation synthétique des projets

| | Projet | Pays | Origine | Objectifs | Enjeux | acteurs | Résultats | Position AT |
|---|--------------------------|------------------|---|--|--|--|--|---|
| 1 | Inter profession avicole | Sénégal | Projets antérieurs et contexte privatisation | Rapprochement acteurs filière | Concurrence importations découpes volaille | Eleveurs individuels, association éleveurs et éleveuses, association techniciens, Union Industriels | Création FAFA Suppression taxe intrants | Facilitateur Identifie 1/3 absent |
| 2 | Appui MDE | Sénégal | Ministère a créé MDE pour recevoir aide aux éleveurs | Redynamisation MDE et DIRFEL | Représentation face aux pouvoirs publics | Eleveurs individuels, association éleveurs et éleveuses, GIE, Coop, fédération, prestataires, bureau études, services Etat | Dynamisme assoc éleveuses Renouvellement instance dans 1/11 régions | Précise problématique, reformule, rapproche |
| 3 | PASPE | Mali | Suite projet concertation Mali sud | Prise en charge problèmes véto et zootechniques par éleveurs et opérateurs filière | Recentrage Etat et structuration éleveurs Contractualisation public/privé | Eleveurs, APCAM, Services élevage, Vétos privés, | Décision choix action par petits éleveurs | Engagé, pas neutre, enseigne méthode animation |
| 4 | PAREA | Afrique de l'Est | Forum intergouvernemental IGAD avec bailleurs, et résultats analyse alimentaire | Gestion filière avicole par inter profession et pas par les grands groupes | Rééquilibrer pouvoir éleveurs et consommateurs | Eleveurs (pas de tradition syndicale), consommateurs, consultants, pas de relais nationaux, Etats, (niveau régional) | Faibles, hostilité fabricants d'aliments | enseigne méthode animation |
| 5 | FSRPOP | Ghana | Hausse des importations en réponse à la hausse consommation. | Appui à la définition de politique. Inter profession riz | Concurrence importations riz, hausse qualité riz local | Ministère. Producteurs, transformateurs, commerçants peu organisés. | | AT au sein MoFA, risque substitution: |
| 6 | MISPA | Vietnam | Libéralisation, mise en place ICARD en appui à la formulation de politiques. | Renforcer la place de l'info dans prise de décision | Coordonner info dispersée, créer liens recherche/terrain /politique | Ministère, ICARD, Chercheurs, agents projet, compagnie étatique, privés, Pas d'OSC. | Identification des lacunes en terme de SI et des difficultés en termes compétitivité. Groupe de travail sur la qualité | Pas de substitution |

2. La concertation : un processus fondamentalement itératif

En premier lieu, quelle est l'origine de la définition des problématiques ? Du point de vue des projets, comme cela a été constaté, une problématique de concertation est toujours inscrite dans une volonté d'action. Mais pour reprendre la définition de JE Beuret, **"dans la concertation, la question posée est elle-même un sujet de dialogue et sera construite collectivement"**.

Ainsi, les différentes étapes d'un processus de concertation ne sont pas forcément linéaires. Nous pouvons considérer qu'il existe un va et vient itératif entre 4 étapes :

- **la définition du problème**
- **l'identification des acteurs concernés,**
- **l'analyse des points de vue, sur les enjeux de chacun par rapport à un problème identifié, avec notamment la mise en lumière des points de divergence et de convergence.**
- **la construction d'une action collective.**

En effet, la compréhension et la prise en compte des enjeux pour les acteurs d'une problématique donnée peut amener à modifier le questionnement initial et par conséquent à découvrir de nouveaux acteurs, initialement cachés ou absents (cf. les tiers absents incontournables, dans le cas de l'inter-profession avicole – PACEPA / Sénégal) qui peuvent se joindre alors au processus.

Les témoignages ne comportent pas forcément les informations disponibles permettant de décrire aisément la manière dont ce processus itératif s'est incarné. En premier lieu, il apparaît le plus souvent, que la définition de la problématique vient de l'acteur public et/ou de l'AT, même si elle s'inscrit dans une problématique concernant des acteurs diversifiés. **La question devient alors : comment les différents acteurs concernés, même s'ils n'ont pas défini eux-mêmes la problématique de départ, sont parvenus à se l'approprier, à la re-définir, à l'infléchir ou à la reformuler en fonction de leur point de vue, de leurs intérêts et de leur position ?** Tentons d'y regarder de plus prêt :

- La définition de la problématique de la filière avicole au Sénégal met en avant le rôle de l'Etat et de l'assistance technique dès 1995 après le désengagement de l'Etat qui a initié une longue succession d'interventions d'appui à la structuration d'une interprofession. La fiche met peu l'accent sur l'analyse du processus collectif (rapport de forces, jeux d'acteurs) qui a débouché sur la création d'une fédération et l'obtention de l'exonération de la TVA. Néanmoins, il semble que les interventions d'appui ont préparé le terrain à cet aboutissement institutionnel et que, vraisemblablement un mouvement de bascule s'est opéré à partir du moment où, face à la menace d'instauration d'une TVA sur les intrants, les avantages d'une action collective sont devenus supérieurs aux coûts de transaction liés à la mise en place d'une interprofession (organisation, réunions, animation, etc).
- Dans le cas de l'appui aux MDE au Sénégal, la problématique a été définie tout d'abord par l'Etat qui avait besoin d'un interlocuteur régional pour recevoir et distribuer les aides aux éleveurs en période de soudure. L'assistance technique, pour sa part, avait aussi comme objectif de faire de ces MDE des institutions régionales représentatives des éleveurs. La mise en place du processus n'a été effective que dans 2 régions sur 11 et il n'y a eu renouvellement des instances dirigeantes des MDE que dans une seule région. Sans préjuger du bien fondé de l'une ou l'autre des positions de l'Etat ou de l'assistance technique, la description

du processus permet d'appréhender la réticence des services régionaux et nationaux de l'élevage. L'interrogation sur la nécessité et la manière d'associer ces acteurs clefs du processus et l'importance de bien analyser le risque que représente la re-légitimation des MDE pour l'acteur public, conduiront peut être à une autre formulation de la problématique de départ. Un tel exemple illustre le caractère tout relatif de la neutralité de l'assistance technique, qui se positionne directement dans le processus collectif notamment au moment de la définition de la problématique de départ et avec des enjeux qui lui sont propres. Toutefois, il est intéressant de voir que le dynamisme des organisations des éleveuses a conduit à la création des DIRFEL, ce qui témoignerait d'une forme de ré-appropriation par un groupe spécifique d'acteurs des objectifs de départ. La question reste ouverte quant aux types de processus et jeux d'acteurs qui ont sous tendu un tel dynamisme.

- Dans le cas du PASPE au Mali, la problématique de départ fait suite à une expérience antérieure de concertation public/opérateurs privés autour du petit élevage dans la région sud du pays. Elle est en même temps formulée par l'AT. La description des enjeux, les conflits et les alliances entre acteurs (gros éleveurs, petits éleveurs, vétérinaires publics, vétérinaires privés) illustre les différentes étapes pour parvenir au choix d'une activité, au préalable imposée par un acteur dominant (ici, les gros éleveurs), puis finalement identifiée en fonction des intérêts du plus grand nombre. Un tel projet s'inscrivant dans une succession historique d'interventions a permis la « mise en scène » des enjeux, des conflits et des alliances entre les acteurs pour déboucher, après plusieurs années, à des résultats convaincants, et révèle ainsi de façon claire le caractère itératif du processus collectif.
- Dans le cas du PAREA en Afrique de l'Est, l'initiative résulte des bailleurs et d'une décision inter-gouvernementale. Visiblement, cette dernière est déconnectée des volontés politiques nationales et se situe en outre dans un environnement caractérisé par l'absence d'organisations des aviculteurs et le contrôle des filières par les fabricants d'aliments. Le niveau régional du projet et l'absence de relais nationaux ne permet pas de décrire le processus en tant que tel, si ce n'est les obstacles qui se dressent sur la route, en particulier de la part des fabricants d'aliments hostiles à l'intervention. Néanmoins, l'importance de l'identification d'une problématique technique fédératrice (la qualité des aliments) est mise en avant à travers la mise en route du processus "d'inter-professionalisation".
- Dans le cas du récent projet FSRPOP au Ghana, la problématique initiale a été formulée par le ministère, centrée sur la création d'une interprofession "riz" et de l'appui au MoFA dans la définition des politiques rizicoles. Mais l'identification des acteurs potentiellement concernés a rapidement été perçue comme difficile dans un environnement où les organisations faitières de producteurs n'ont pas de relations avec une base faiblement structurée et où les associations de transformateurs et commerçants n'existent pas. Ainsi une étude diagnostic des producteurs, transformateurs et grossistes, a été conduite permettant d'identifier un premier groupe de partenaires. Le défi qui se pose maintenant au projet est d'aborder les phases suivantes du processus itératif : par exemple, comment associer les nouveaux acteurs identifiés au processus, comment vont-ils s'approprier la problématique et comment vont-ils pouvoir analyser leurs difficultés et identifier des actions pertinentes dans un contexte où le poids institutionnel des administrations et des services de recherche est supposé prééminent ? La question des autres « acteurs tiers absents » - tels que par exemple les importateurs de riz - mériterait également d'être abordée.
- Dans le cas du MISPA, au Vietnam, la problématique de la prise en compte d'une information de qualité dans la définition de politiques à travers l'appui à l'ICARD

est définie par le ministère de l'agriculture. Dans le même objectif, l'assistance technique formule des enjeux complémentaires d'un décloisonnement de l'information, de la construction de liens entre recherche et politique, d'une part et entre terrains et politiques d'autre part. En outre, l'objectif de la formalisation du processus de décision dans le domaine des choix de politiques qui impliquerait l'ICARD est formulé par l'ambassade de France. Dans quelle mesure cette diversité d'enjeux est-elle appropriée par les différents acteurs en présence ? La présentation des principaux acteurs met en lumière les intérêts de chacun, mais aussi les grands absents (les professionnels agricoles non structurés). Le contrôle exercé par l'Etat dans les modes de désignation des membres des groupes de travail est mis en avant. Pourtant, la segmentation entre les processus de construction et d'analyse de l'information, et la sphère des décisions politiques est volontairement maintenue par l'Etat.

*Considérant, d'une part, le point de vue de l'intervention de projet et, d'autre part, le caractère itératif du processus de concertation, **il ressort de cette première analyse l'importance à la fois de pouvoir identifier les acteurs pertinents pour approfondir la problématique initiale, mais aussi en termes de facilitation, de laisser aux processus collectifs le soin de trouver leur propre chemin.***

*Ceci est d'autant plus important que la formulation des projets et les problématiques de concertation sont **souvent inscrites dans une dynamique descendante qui implique que les acteurs concernés puissent s'approprier le processus, et aussi qu'entre les décideurs et des représentants des bailleurs, les points de vue et appréciations peuvent être différents pour une même situation.***

*Il apparaît également que des thématiques fédératrices (la taxation sur les intrants au Sénégal, l'approvisionnement en produits vétérinaires au Mali) suscitent des **synergies collectives** significatives et vraisemblablement durables, mais que celles-ci **semblent d'autant mieux se développer que le "terrain institutionnel" de la concertation a été auparavant labouré pendant de longues années. On voit là tout l'intérêt de pouvoir combiner une intervention technique et/ou institutionnelle ciblée à un travail d'appui au processus de concertation dans la durée.***

3. La prise en compte des acteurs : le poids des tiers absents

A priori, la prise en compte de l'ensemble des acteurs concernés par une problématique initiale semble être un principe de base et de bon sens. Or les exemples qui nous sont présentés confirment combien la pratique est délicate. **Nombre de processus de concertation décrits se caractérisent par l'absence d'acteurs, parfois principaux. Ce sont les fameux tiers absents (Sénégal) ou acteurs cachés.** Cette absence résulte de différents biais qui peuvent interagir :

- Des rapports de force économique

Tous les acteurs n'ont pas toujours intérêt à participer aux processus de concertation. Ainsi, les acteurs économiques dominants d'une filière d'approvisionnement (aliments du bétail en Afrique de l'Est) ne souhaitent pas **mettre en jeu le contrôle économique qu'ils exercent sur un secteur** (partage de l'information, transfert des valeurs ajoutées, etc). Le cas du Ghana illustre la difficulté à identifier la diversité des acteurs autour d'enjeux économiques clairement définis : en particulier les acteurs privés stratégiques pouvant jouer un rôle clef dans la filière riz importé, mais également, dans la filière riz local et risquant de faire obstacle au processus.

- Des enjeux de pouvoir impliquant les acteurs représentants de l'Etat

Il faut constater la **faible mobilisation des acteurs publics stratégiques** vis-à-vis de la problématique initiale. Au Sénégal (MDE), les cadres de l'administration témoignent d'une faible motivation pour la construction de dispositifs régionaux, avec représentation des éleveurs, pouvant déboucher sur des dispositifs capables d'élaborer des politiques sectorielles d'élevage. Au Vietnam (ICARD), les décideurs politiques ne s'impliquent qu'indirectement (désignation des membres des groupes de travail) dans un projet visant à améliorer les processus d'élaboration des politiques à travers l'élaboration et la consolidation de l'information économique. Pour l'ensemble des processus, **il s'agit donc de décrypter le sens de cette réserve, résultant souvent d'une remise en cause d'un pouvoir stratégique** reposant sur le contrôle par l'administration des circuits de financements régionaux, dans le premier cas, et lié au caractère "occulte" des choix gouvernementaux de politiques, dans le second. L'acteur Etat, étant peu impliqué dans cette culture de la concertation, est le plus souvent réticent et a la capacité à faire échouer le processus. **L'enjeu est alors de faire reconnaître la concertation comme moyen de bonne gouvernance**, notamment par les services publics, ce qui peut requérir un gros travail d'information et de sensibilisation à leur niveau. En effet, comme cela est souligné dans le cas du Sénégal (MDE), il est illusoire, en terme de résultats, de ne pas s'assurer de l'alliance ou l'appui des instances étatiques concernées qui permettent une remontée des résultats de la concertation et le portage institutionnel d'un tel processus.

- Des enjeux institutionnels à la base liés à des acteurs insuffisamment structurés

L'implication des acteurs à la base, organisations de producteurs et éleveurs, mais également, des faitières, est le plus souvent problématique. Ainsi, dans le cas particulier du Vietnam (ICARD), l'absence des représentations professionnelles permet peu la diffusion de l'information à la base, et encore moins, l'exercice de dialogue avec les producteurs. Dans le cas du PAREA en Afrique de l'Est, le positionnement particulier du projet (échelle supra nationale) combiné à l'absence de structuration de la profession font que les acteurs à la base ne sont pas impliqués. Dans le cas du projet de construction d'une interprofession rizicole au Ghana, l'absence d'organisations paysannes à la base a requis une étape de diagnostic et d'identification des organisations de producteurs par des acteurs publics.

Les problèmes de représentativité et de légitimité sont immanquablement corrélés à cette faible structuration des acteurs. Il s'avère donc nécessaire de s'affranchir d'un idéal inaccessible dans le court terme, et d'aborder cette question de manière pragmatique en cherchant à s'inscrire dans un processus dynamique, comme cela est évoqué dans le cas du Mali : **l'important dans un premier temps est « d'avoir des représentants comptables des actions menées »**. En outre, l'un des principaux enjeux du processus pour les acteurs producteurs ou éleveurs réside dans son appropriation, notamment dans un contexte où les supports et formats (écrits) de la concertation ne visent pas toujours à répondre à ces difficultés.

Il apparaît important que les projets s'interrogent de façon systématique quant à l'existence ou non des "tiers-absents" dans les processus de concertation qu'ils cherchent à impulser.

Cela renvoie à leur capacité à identifier la question des tiers absents comme une problématique, à interroger les enjeux qui y sont liés - quelles sont les raisons qui fondent cette absence ? – et ainsi à faire évoluer le processus collectif de concertation par la prise en compte de ces intérêts spécifiques. Concrètement, les projets doivent pouvoir identifier les acteurs cachés et les impliquer progressivement dans les processus de concertation.

Par exemple, des projets pourraient faire le choix d'avancer sans les acteurs stratégiques, en tablant sur le fait que cela enclenchera un processus institutionnel qui amènera au final les acteurs dominants à la table de discussion sous une forme ou une autre. D'autres, en l'absence d'acteurs représentatifs feraient le choix de promouvoir des "instances délibératives" qui auront pour obligation essentielle de rendre compte...Le sujet est vaste...

4. Outils et enseignements pratiques au service d'un processus

L'objectif de concertation entre acteurs impose des approches complexes et bien souvent encore expérimentales. Elles combinent des méthodes appropriées et doivent recourir à des outils spécifiques.

Sans entrer dans les détails, on peut proposer plusieurs grands types d'outils utilisables dans le cadre des processus de concertation : animation du processus, analyse multi-acteurs d'une problématique, analyse institutionnelle et organisationnelle, analyse stratégique et planification, formation et information. Ils peuvent être mobilisés à chacune des étapes du processus itératif de concertation proposées au paragraphe 2 (voir la définition du problème).

Avec la réserve que le guide d'analyse ne portait pas spécifiquement sur les outils utilisés, les fiches permettent néanmoins de repérer pour chaque projet quels sont les outils qui sont utilisés et sur quelle étape méthodologique l'accent a été mis :

- Animation du processus de concertation

Il est peu fait mention de ce type d'outils. Dans le cas du Mali, il est surtout mis en avant la nécessité de former les AT aux méthodes d'animation. De façon générale, il semble que le recours à des animateurs ou structures nationales permet de remplir cette fonction importante de facilitation (cas du PAREA en l'Afrique de l'Est).

- Analyse multi-acteurs d'une problématique

C'est le type d'outils le plus couramment mis en avant, sans toutefois qu'il soit précisément détaillé.

Dans le cas de l'inter profession avicole au Sénégal, la concertation à la base par groupes d'intérêts permet d'élaborer un diagnostic partiel de filière qui contribue à la définition de la problématique (étape 1) et d'appréhender le point de vue par catégorie d'acteurs (étape 2)

En Afrique de l'Est, dans le cas du PAREA, l'analyse alimentaire, comme outil technique introduit par l'AT, a servi de base à l'introduction de la concertation. L'idée est qu'un tel outil soit mobilisé régulièrement par les 3 acteurs principaux, éleveurs, fabricants, Etat, avec un objectif de négociation sur les résultats et sur les standards attendus. Une diffusion des résultats est ensuite prévue, selon des modalités adaptées à chaque grand type d'acteurs concernés. L'animation du processus à partir d'un tel outil est assurée par un animateur. Le caractère appropriable de l'outil est évoqué du fait de son coût réduit et de son caractère systématisé. Enfin son « applicabilité » aux échelles nationales et inter-états est également évoquée. Mais une question se pose concernant l'efficacité d'un tel outil sur l'implication de l'acteur Fabricants d'aliments, a priori hostile, dans un tel processus et sur l'existence – ou le besoin - d'outils ou de méthodes complémentaires ou alternatives pour associer un tel acteur.

Au Ghana, il est seulement fait état du diagnostic des acteurs à la base (producteurs, transformateurs, commerçants) et du dynamisme manifesté par les agents de l'Etat. A ce niveau, une question peut être posée concernant le degré d'habilitation de l'acteur public (en termes de position et non de compétences) à conduire un tel diagnostic. L'analyse de ses intérêts propres dans le processus prévu ne doit-elle pas être conduite au préalable ?

- Analyse institutionnelle et organisationnelle, analyse stratégique et planification

Dans le cas des MDE au Sénégal, le diagnostic institutionnel et le plan d'autonomisation et de légitimation réalisés par un bureau local compétent s'inscrit dans la problématique de l'assistance technique et se réfère a priori à la fois à la définition de la problématique (étape 1) et déjà dans la programmation d'une action (étape 4). Mais une question subsiste sur l'adaptation de l'outil par rapport à l'implication ou la contribution de l'acteur public ou des autres acteurs à la reformulation d'une problématique d'ensemble qui puissent tenir compte des contraintes et des enjeux respectifs.

- Formation et information

Dans le cas précédent du Sénégal, il est souligné la nécessité d'une stratégie et d'une méthode adaptées pour informer et sensibiliser l'acteur public. L'importance du travail d'information et d'animation à la base, pour une appropriation des thèmes et éviter les déformations, est en même temps mentionnée.

Concrètement, au Vietnam, les formations évoquées concernent l'utilisation de la méthode Matrice d'Analyse des Politiques¹⁰ pour évaluer les effets d'une politique ou la conception d'une grille d'analyse de la qualité le long d'une filière. On peut faire l'hypothèse que les différents acteurs concernés par les groupes de travail, les représentants des ministères, les représentants de l'ICARD, les représentants des compagnies étatiques, les entrepreneurs privés, les responsables provinciaux, les chercheurs et les agents des projets, qui ont reçu une formation à l'analyse filière, auront une maîtrise des outils leur permettant d'être impliqués en connaissance de cause dans le processus et qu'il s'agirait donc là d'outils de diagnostic partagé. Toutefois, il faudrait pour cela que les méthodes d'animation permettent en outre la confrontation des points de vue.

Par ailleurs, deux systèmes d'information ont été mis en place sur la base de l'évaluation des besoins des différents utilisateurs (paysans, entrepreneurs, exportateurs). Mais comme l'indique la fiche, les producteurs, dans un contexte où les Organisations professionnelles n'existent pas ou peu, n'ont pas pu être associés à cette évaluation des besoins qui est de fait resté externe.

¹⁰ Méthode qui permet d'évaluer la compétitivité d'une filière domestique à travers la construction de ratios reflétant la part en ressources internes et en évaluant le coefficient de protection effective.

Pour conclure cette partie, il semble à première vue que la gamme d'outils mobilisée par les projets dans le cadre des processus de concertation est relativement réduite. Sont essentiellement évoqués des outils de type construction de diagnostic partagé (analyse multi-acteurs) sans que les informations fournies permettent d'affiner l'analyse. On peut par ailleurs considérer que les contributions des animateurs nationaux portent essentiellement sur la facilitation du processus. Des explorations complémentaires sont sans doute nécessaires au sein des projets ou en externe pour identifier l'ensemble des outils qui existent et qui puissent correspondre à chacune des étapes précédemment citées.

De façon transversale, certains points sont à mettre en valeurs comme :

- Conduire des actions qui renforcent la représentation et la visibilité d'opérateurs non structurés, comme les petits éleveurs, à travers des processus qui débouchent sur du concret (le Mali).
- Assurer la formation, ainsi que la construction et la diffusion de l'information adaptée auprès de tous les acteurs concernés : sans information et formation préalables, peut-on réellement parler de concertation ?
- Recourir comme cela se fait dans plusieurs cas à des animateurs nationaux, plus à même à décrypter les processus institutionnels endogènes que les AT toujours susceptibles de basculer dans "l'ethnocentrisme".

Enfin, il importe de rappeler qu'aucun outil ne remplace une capacité d'analyse de l'environnement institutionnel qui dépend à la fois de l'expérience, de la connaissance du contexte et des références théoriques et méthodologiques de l'AT dans les champs disciplinaires concernés. Ce qui nous renvoie au rôle complexe et pivot de l'AT impliqué dans un tel processus à travers un projet.

5. La place de l'AT dans le processus

A ce niveau se pose la question, d'une part, du positionnement de l'AT comme « acteur » du processus, sa « neutralité ou non », et d'autre part des qualités ou compétences qu'il se doit de mobiliser pour jouer au mieux son rôle de facilitateur.

□ Le positionnement de l'AT

Dans de nombreux cas, comme plusieurs fiches présentées le confirment, l'initiative de projets de développement revient à la coopération internationale ou ses représentants de terrain (exemple le projet MDE/DIRFEL du Sénégal). Ainsi, l'interventionnisme dans le processus est souvent déjà inscrit dès le départ et peut imprimer sa marque à travers les difficultés qui seront rencontrées ensuite au cours du projet ou dans les changements à venir. Par exemple, un AT peut décider de prendre l'initiative sur une problématique ou des enjeux qu'il a identifiés, et ne pas être suivi par les acteurs dominants ou clés sur cette problématique. Mais ce faisant, il s'inscrit lui même dans une stratégie de rapport de forces et d'influence sur les processus sociaux, par exemple au profit d'un groupe d'acteurs cibles.

De ce point de vue, les avis restitués dans les fiches vont dans des directions parfois opposées, **les uns revendiquant la recherche d'une certaine neutralité qui leur permettra d'intervenir plus efficacement dans la facilitation du processus (cas du Sénégal), d'autres insistant sur le fait que l'AT se positionne, qu'il le veuille ou non, sur l'échiquier des acteurs et qu'il modifie donc naturellement les équilibres (cas du Mali).** Dans ce dernier cas, est mis en avant, au contraire, la non-neutralité et l'engagement direct de l'AT dans le processus. Comme il faut une répartition

des rôles, la neutralité nécessaire dans le processus est alors prise en charge par un animateur.

Une troisième fiche, celle du Viet Nam / ICARD, permet d'introduire le point de vue des nationaux là où les deux fiches précédentes donnent celles des AT : **il apparaît clairement que le rôle et l'influence de l'AT varient selon les différents contextes culturels** avec, en particulier, le statut très particulier des AT au Vietnam et **le souci des nationaux de ne pas voir les assistants techniques jouer un rôle majeur dans les instances de consultation, de décision, etc.**

- Les capacités de l'AT

Avoir un "flair politique"

La capacité à « lire le dessous des cartes » est clairement mis en avant, ce qu'on pourrait reformuler comme **la capacité à décrypter les dynamiques socio-politiques et institutionnelles**. Il s'agit à la fois d'avoir une bonne connaissance du contexte national et des dynamiques institutionnelles autour des problèmes définis, de **savoir repérer ou identifier les acteurs cachés (absents)** mais déterminants, et finalement de pouvoir contribuer à la re-formulation des enjeux et problèmes en conséquence.

En clair, il s'agit donc de parvenir à **positionner le processus collectif impulsé par le projet par rapport aux processus institutionnels endogènes pré-existants**. Il ne s'agit pas de remplacer l'un par l'autre, mais de trouver les synergies entre les deux.

Se garder de schémas préconçus

Une autre capacité de l'AT serait d'éviter de plaquer des schémas et des représentations pré-conçus correspondant à une certaine vision de la réalité, pouvant être issue de son expérience, de sa formation, de sa culture au sens large, mais qui serait inadapté ou un raccourci par rapport à la situation du moment et au contexte. Par exemple, il s'agit pour l'AT, de ne pas prendre forcément « pour argent comptant » les catégories habituelles d'éleveurs ou de producteurs, voire de femmes, et de pouvoir à chaque fois s'affranchir de telles classifications, en fonction de contextes précis : de quels types d'éleveurs, de producteurs ou de femmes parle-t-on ? Une telle capacité peut renvoyer à **des compétences en sociologie** évoquées dans la fiche sur l'inter-profession éleveurs au Sénégal, et de façon plus générale, à des références théoriques et méthodologiques dans ce domaine.

Animation et boîte à outils

Enfin, il est fait mention de la capacité de l'AT à impliquer et permettre aux différents acteurs et notamment à ceux qui risquent d'être marginalisés comme certaines catégories d'éleveurs ou de producteurs, l'appropriation du processus aux différentes étapes prévues. Concrètement, les **capacités d'écoute, la mobilisation et la maîtrise des méthodes de concertation et d'animation sont à relever**.

La culture de l'AT, décalée par rapport à celle, non écrite, des organisations de base et par rapport aux services de l'administration est évoquée, en particulier au niveau des modalités de restitution des informations. La capacité de l'AT à **mobiliser des compétences locales** pour appuyer et animer de tels processus est plusieurs fois évoquée : une telle stratégie permet de valoriser les compétences et savoir locaux concernant la maîtrise des enjeux socio politiques qui sont, la plupart du temps, refoulés au second plan par les nationaux, au profit du discours normalisé qu'on attend d'eux dans une logique classique d'un projet.

6. Suivi évaluation

Il est peu fait état de suivi évaluation des processus de concertation, certains évoquant son coût élevé.

Dans les cas du Vietnam et des MDE au Sénégal, l'existence d'**indicateurs de suivi du processus** sont mis en avant pour apprécier son dynamisme, comme « la régularité des présences » aux réunions, « le degré de participation ». En revanche l'**efficacité du processus de concertation** est plus difficile à apprécier, comme par exemple au Vietnam, la constatation du faible lien persistant entre les analyses conduites et les décisions. D'autres fiches rendent compte de manière intuitive des résultats de la concertation de sa visibilité à travers le fait : que « tous les acteurs y ont gagné » comme dans le cas du Mali ou que l'action a été effective, comme dans le cas du PAREA en Afrique de l'Est.

Il s'agit, en fait, **d'un domaine qui reste à explorer** si on considère qu'un suivi évaluation de la concertation concerne le suivi d'un processus itératif permanent (et non linéaire) entre l'identification des acteurs, la définition des problématiques et des enjeux, les analyses et les choix d'activités. L'objectif d'un tel suivi évaluation serait de contribuer à « des réajustement raisonnés » pouvant remettre en cause l'identification des acteurs, les stratégies d'alliance, le choix des problématiques et des actions. Il serait logique qu'un tel dispositif soit interne au processus, afin de renforcer l'appropriation d'un tel exercice et de renforcer les mécanismes de feed back, concernant notamment les prises de décisions.

7. Conclusion : processus collectif versus logique institutionnelle de projet ?

A l'image des définitions proposées au début de cette synthèse, la concertation peut être perçue comme un moyen d'organiser une action collective tout comme un processus collectif visant à la confrontation des points de vue des différents acteurs concernés par une problématique commune. Il semble que les démarches projets s'inscrivent plutôt dans la première acception du mot. Toutefois, la résolution d'une question, qu'elle soit technique ou institutionnelle, s'inscrit toujours dans un mouvement itératif combinant définition de la problématique, identification des acteurs concernés, repérage des enjeux respectifs, confrontation des points de vue et construction de l'action collective.

Il ressort de l'expérience combien il est important de pouvoir identifier les acteurs pertinents pour approfondir la problématique initiale et d'en approfondir tous les aspects. En termes de facilitation, il faut laisser aux processus collectifs le soin de trouver leur propre chemin, c'est à dire que tous les acteurs, y compris l'acteur étatique, puissent s'approprier et modifier en fonction de leurs perceptions une problématique qui souvent a été formulée de façon descendante ou cloisonnée. Enfin les thématiques fédératrices se développent d'autant mieux qu'elles correspondent aux préoccupations des acteurs, bien sûr, mais aussi qu'elles s'inscrivent dans des processus collectifs de concertation mis en place depuis longtemps.

Champs méritant sans doute de plus amples investigations, il semble que les outils et les méthodes mobilisés par les projets dans le cadre des processus de concertation sont relativement limités et reposent principalement sur la conduite empirique d'analyses par groupes d'intérêts et des actions de facilitation reposant sur des animateurs nationaux. Mais aucun outil ne remplace les capacités de l'AT dans l'analyse de l'environnement institutionnel qui dépend à la fois de l'expérience, de la connaissance du contexte et des références théoriques et méthodologiques dans les champs disciplinaires concernés, mais

aussi de son aptitude à ne pas confondre ses grilles référentielles (formation, typologies d'acteurs, leitmotiv politique des bailleurs, etc) de la réalité locale des acteurs et de leurs problématiques. Par ailleurs, l'AT, malgré toute son expérience, n'est-il pas d'emblée un nouvel acteur, faisant irruption, même de façon temporaire, dans un processus institutionnel dans lequel il modifie certains "équilibres" ?

Pour élargir la réflexion, si la concertation entre acteurs est perçue comme un processus institutionnel nécessaire dans bien des cas, force est de reconnaître qu'elle ne peut produire des résultats tangibles que dans le long terme. **Ces interventions doivent donc par conséquent s'inscrire dans la durée.** Ainsi, la cohérence entre une démarche se "cherchant structurée" de promotion des processus collectifs et une démarche de projet inscrite dans un pas de temps bien souvent plus court, avec un budget prédéterminé par les promoteurs des interventions, et avec des impératifs de résultats, peut être mise à mal.

S'agit-il d'un biais introduit par l'exercice de rédaction des fiches ou bien d'un constat commun à beaucoup de projets ? Toujours est-il que l'atteinte de résultats du projet semble primer parfois, et en forçant le trait, la concertation apparaît souvent comme un moyen devant se conformer à cet exercice. En témoignent l'impression d'une **perception souvent floue de l'enchaînement des étapes d'un processus de concertation** – qui correspondent, il est vrai, à une proposition méthodologique que nous formulons -, **la difficulté d'identifier ou de construire des outils adaptés ou encore le besoin d'une réflexion approfondie sur les critères d'évaluation.**

Pourtant, même si la concertation n'est pas au cœur des interventions, la conviction est bien qu'elle devrait impulser un processus collectif susceptible de perdurer au delà des projets. De notre point de vue, les résultats d'une intervention, d'une part, et les processus collectifs – ou institutionnels – d'autre part, sont aussi importants les uns que les autres, il conviendrait donc d'y apporter une attention égale. **On pourrait même renverser la proposition en ces termes : ne serait-il pas judicieux de définir quel peut être l'apport limité, mais pertinent, d'un projet et d'un AT dans un processus préexistant de concertation approprié par plusieurs acteurs autour de problématiques et d'enjeux en vue de l'action collective ?**